

PIETRO SPIRITO

(Responsabile della Funzione Strategia e Studi delle Ferrovie dello Stato spa)

GESTIONE DELL'INFRASTRUTTURA E DELL'ESERCIZIO: LE ESPERIENZE EUROPEE PIÙ SIGNIFICATIVE

Premessa: Riforma dei sistemi ferroviari europei e meccanismi di fissazione del pedaggio di accesso alle reti.

Si presentano, nell'ambito di questo documento, in modo necessariamente sintetico, le esperienze di riforma che hanno percorso alcuni sistemi ferroviari europei a seguito del processo di liberalizzazione e di trasformazione normativa adottati dalla Unione Europea a partire dall'inizio degli anni novanta.

Questa analisi serve a comprendere i modelli di cambiamento, istituzionale ed industriale, adottati dalle principali reti ferroviarie comunitarie per rispondere al mutato ambiente di riferimento.

Vale la pena innanzitutto di sottolineare che in tutti i Paesi considerati (Francia, Germania, Olanda e Gran Bretagna) i processi di adattamento sono stati guidati da una riforma della struttura istituzionale di riferimento che regola il funzionamento dei sistemi ferroviari.

Questo passaggio istituzionale pare ineludibile nel momento in cui si passa da un assetto monopolistico per traghettare verso un modello di mercato in via di liberalizzazione. Conservare l'involucro della precedente regolazione appare infatti impossibile, nel momento in cui le sfide che devono essere affrontate assumono natura quantitativa e qualitativa radicalmente differente.

Nel quadro delle riforme che di seguito vengono illustrate, assume centralità strategica la separazione tra gestione della infra-

struttura ed esercizio delle attività di trasporto. È questo uno dei cardini attorno ai quali si muove la disciplina comunitaria, tutt'ora, come è noto, in fase di produzione e di discussione.

In modo estremamente schematico possiamo però tratteggiare i seguenti modelli che si affermano in Europa:

- tentativo di un mantenimento della integrità industriale tra rete e trasporto, pur nella formale applicazione delle attuali regole comunitarie: è il caso francese, che descriveremo per primo;
- graduale processo di separazione, anche societaria, tra infrastruttura e servizi, pur nel mantenimento, incerto sotto il profilo temporale, di una *holding* con funzioni di coordinamento e di indirizzo: è il caso tedesco e, in termini diversi, olandese;
- completa separazione societaria e proprietaria tra gestore della rete ed imprese di trasporto, con la fissazione di regole di pedaggio basate sulla remunerazione del capitale investito.

Se questi sono i principali modelli a confronto, il tema sul quale deve essere focalizzata l'attenzione riguarda il meccanismo di fissazione del pedaggio di accesso alla rete ferroviaria, che rappresenta sostanzialmente la leva per definire il rapporto, non solo commerciale ma anche strategico, tra il mondo della rete ed il mondo dei servizi ferroviari.

Nell'ambito della liberalizzazione ferroviaria avviata dalla Unione Europea, si stanno discutendo i meccanismi per la tariffazione d'uso delle infrastrutture ferroviarie. Si tratta di un'innovazione sostanziale, destinata a modificare le modalità di funzionamento dei sistemi ferroviari. D'altra parte, l'introduzione del pedaggio anche per l'uso della rete ferroviaria apre la discussione sulle condizioni concorrenziali tra i diversi modi di trasporto, ed introduce il tema della internalizzazione dei costi esterni.

Infatti, la valorizzazione del prezzo di accesso da parte dei soggetti che esercitano il trasporto o lo autoproducono per sé, applicata a tutte le modalità di trasporto, e non più soltanto al trasporto autostradale, ma anche al trasporto ferroviario ed a quello aereo, rende ancora più evidente la necessità di interventi corretti

dei costi esterni generati dalla strada, per evitare che l'introduzione del pedaggio ferroviario, in particolare, non determini ulteriori effetti di spiazzamento e di perdita di competitività delle ferrovie rispetto alla strada¹.

Va osservato che la liberalizzazione del sistema dei trasporti, opportunamente promossa dalla Unione Europea, pur se procede con lentezze e contraddizioni, determinerà certamente modificazioni strutturali nei modelli di produzione e di consumo dei servizi collettivi di mobilità.

Occorrerà però anche introdurre meccanismi che consentano equilibrate condizioni di competizione tra i diversi modi di trasporto, in un sistema di regolamentazione dei mercati che sarà intanto modificato per effetto del quadro di riferimento istituzionale promosso dalla liberalizzazione.

Uno dei *deficit* del processo finora concepito sta proprio nella mancata previsione di misure di riequilibrio realizzate attraverso la determinazione di prezzi di pedaggio nell'accesso alle reti che determinino effetti positivi, anche in termini di riequilibrio delle esternalità.

Dobbiamo porci nella logica che la regolazione pubblica delle attività di trasporto, finora basata sulla gestione diretta del servizio e sul controllo amministrativo delle tariffe verso il cliente finale (in particolare nel caso delle ferrovie), si sposterà sempre di più verso il controllo del prezzo di accesso alle infrastrutture.

Su questo tema il dibattito è ancora acerbo. Servirebbero invece analisi e studi per determinare condizioni di equilibrio concorrenziale accettabili tra i diversi modi e le diverse infrastrutture, facendo ricorso al pedaggio come meccanismo di arbitraggio concor-

¹ In Italia il pedaggio è applicato esclusivamente alla rete autostradale, e nemmeno integralmente. Le politiche di fissazione del pedaggio di accesso alla rete ferroviaria sono per il momento affidate dalla Unione Europea agli Stati nazionali. Le tendenze emergenti sono estremamente divergenti: si va dal pedaggio pari a zero nel caso dell'Olanda alla scelta inglese di comprendere nei costi della infrastruttura anche il costo integrale e la remunerazione del capitale, passando per il modello tedesco che prevede la copertura di tutti i costi di gestione e dell'ammortamento della rete. Nel caso italiano, il recente decreto di recepimento della direttiva UE 91/440 assegna al pedaggio di accesso alla rete ferroviaria l'obiettivo di coprire i costi di circolazione, mentre i costi di manutenzione e di ammortamento della infrastruttura restano a carico dello Stato.

renziale tra i diversi modi di trasporto ed all'interno di ciascuna modalità.

In altri termini, la regolazione pubblica del mercato, nella interazione tra infrastrutture e servizi di trasporto, si gioca proprio nella capacità di utilizzare la leva del pedaggio di accesso alle reti come strumento di politica dei trasporti, per favorire soluzioni incentivanti verso le modalità che hanno un impatto ambientale positivo.

Si innesca qui il tema del pedaggio di accesso alla infrastruttura ferroviaria e della sua tariffazione. In alcuni Paesi europei, segnatamente in Olanda ed in Svezia, l'operatore pubblico ha fatto la scelta di coprire i costi della gestione e dello sviluppo della rete, sino a stabilire un valore del pedaggio di accesso alla rete ferroviaria pari rispettivamente a zero in Olanda ed ai costi marginali d'uso in Svezia.

Diverso è l'orientamento emerso in Gran Bretagna, dove, con la scelta della privatizzazione del gestore della rete ferroviaria (*Railtrack*), si è stabilito un valore elevato del pedaggio, tale da coprire integralmente i costi della rete e da assicurare una remunerazione del capitale investito; tale algoritmo è reso possibile dai finanziamenti pubblici all'esercizio dei trasporti ferroviari viaggiatori, mediante l'assegnazione dei sussidi a gara tra gli operatori con il meccanismo del *franchising*.

Ancora diversa è la scelta della Germania, nel cui caso il pedaggio copre i costi di circolazione e di ammortamento della rete, sia pure dopo un *write-off* del valore del capitale della infrastruttura che ha reso più sopportabili i costi dell'accesso, includendovi comunque l'ammortamento.

La Commissione della Unione Europea ha avviato di recente una discussione sull'armonizzazione delle tariffe d'uso delle infrastrutture, con l'intenzione di introdurre gradualmente una armonizzazione basata sul principio del costo marginale sociale, che include quindi nel prezzo anche i costi sociali ed i costi esterni generati da ciascuna modalità.

Ciascun utilizzatore, a regime, vedrà incluso nel prezzo d'uso anche gli impatti ambientali ed esterni che oggi non sono incorpo-

rati nel sistema delle tariffe infrastrutturali, in particolare nel caso dei sistemi di trasporto, come quello stradale, che sono in larga parte generatori di tali effetti².

Vedremo quali effetti potrà determinare nel tempo questo indirizzo da parte della Unione Europea. Si tratta certamente di superare forti resistenze, che si annidano sia nelle politiche nazionali di regolazione sia nei comportamenti di consumo dei cittadini e delle imprese.

In ogni caso va sottolineato l'approccio gradualistico preannunciato dalla Commissione UE: entro il 2000 si inizierà dalle tariffe d'uso delle ferrovie e degli aeroporti, per poi passare, in una seconda fase, al trasporto stradale ed ai porti.

1. L'esperienza delle ferrovie francesi.

1.1. La crisi della SNCF, il Rapporto Martinand e la necessità di una riforma.

In un discorso pronunciato all'Assemblea Nazionale l'11 giugno 1996, il Ministro dei trasporti francese, Bernard Pons, ha presentato le linee guida di una riforma strutturale delle SNCF, i cui contorni sono stati poi definiti con legge approvata dal Parlamento francese nel marzo del 1997. Le premesse della riforma sono state poste dal Rapporto di studio sulle ferrovie francesi redatto da una Commissione presieduta da Martinand.

Il processo di riforma delle ferrovie francesi, realizzato nel marzo del 1997 con l'approvazione di una legge da parte del Parlamento, ha attraversato quindi una fase, rapida, di incubazione basata sulla analisi delle criticità del sistema ferroviario francese. Sulla base della analisi svolta, i decisori istituzionali, in un dibattito rapido hanno posto le premesse per una profonda riconfigurazione del sistema ferroviario francese.

² Commissione delle Comunità Europee, *"Fair payment use: a phased approach to transport charging in the EU"*, dattiloscritto, luglio 1998.

In questo primo paragrafo si riporta una sintesi di questo Rapporto, cui ha fatto seguito l'affidamento di un rapporto di consulenza affidato dal Ministero stesso e dalla SNCF alla società Sofres, per analizzare le strategie di risposta competitiva adottata dalle principali imprese ferroviarie, europee, statunitensi e giapponesi.

Il Rapporto individua quattro *finalità* principali attorno alle quali può essere avviata una discussione sul futuro del sistema ferroviario francese:

1. *cercare di comprendere le contraddizioni messe in evidenza dalla crisi di fine 1995 e le differenti attese dei clienti, dei ferrovieri e della società circa il futuro delle ferrovie;*
2. *affrontare le prospettive di avvenire per il trasporto ferroviario nel quadro del sistema dei trasporti nazionale ed europeo*
3. *chiarificare i ruoli rispettivi dei poteri pubblici e della SNCF per conciliare meglio la missione di interesse generale (il servizio pubblico) e le risposte alla evoluzione dei mercati verso una prospettiva competitiva ed aperta;*
4. *contribuire a favorire la modernizzazione dell'impresa ferroviaria, fissando obiettivi di performances e favorendo il risanamento finanziario.*

Nel corso delle discussioni che hanno coinvolto operatori del settore, economisti, politici, sindacalisti sono emerse *due risposte* radicalmente differenti per individuare la radice dei problemi attuali che la SNCF si trova a fronteggiare:

- *da un lato alcuni sostengono che gli altri modi di trasporto, e principalmente la strada, sono responsabili principali della situazione attuale, in quanto favoriti dalla assenza di armonizzazione della concorrenza; questo stato delle cose squilibra il rapporto competitivo e rende svantaggiato il sistema ferroviario*
- *dall'altro si mette in evidenza che i mezzi di trasporto alternativi al treno sono, in generale, più attrattivi per la clientela, con migliori performances, meglio adatti alla domanda del mercato, rispetto ad una impresa ferroviaria che non è riuscita ad adattarsi*

alle sfide dell'ambiente esterno, che attraverso una fase di profondo cambiamento

In estrema sintesi, i *problemi della SNCF* possono essere così evidenziati:

- *nel 1995 i costi del personale (48,3 miliardi di franchi) sono superiori ai ricavi delle attività commerciali ferroviarie (39,5 miliardi di franchi)*
- *malgrado cinque anni di investimenti accelerati (100 miliardi di franchi), il traffico ristagna o diminuisce*
- *il risultato gestionale, escluso il servizio del debito, peggiora, con un deficit che si è raddoppiato tra il 1994 ed il 1995 (da -8,2 a -16,6 miliardi di franchi).*

Gli *svantaggi competitivi del sistema ferroviario* derivano dai costi elevati (forte intensità di capitale e di manodopera), dalla mancanza di flessibilità, dalle rotture di carico e da una qualità del servizio insufficiente a fronteggiare i miglioramenti dei modi concorrenti. Mentre dalla nazionalizzazione (1937) alla fine degli anni settanta la SNCF ha giocato un ruolo estremamente positivo nella ricostruzione del Paese e nella risposta alle crisi petrolifere, il traffico ferroviario è entrato, nel corso degli anni ottanta, in un periodo di ristagno e di declino relativo, nonostante lo sviluppo del TGV.

Occorre valutare gli elementi di prospettiva per cercare di inquadrare le *caratteristiche di scenario* entro le quali si inserisce la crisi della SNCF:

- *si evolvono gli stili di vita, con una motorizzazione capillare, l'individualismo nei consumi, l'accrescimento della mobilità, il continuo sviluppo della urbanizzazione nelle grandi aree metropolitane;*
- *si evolvono anche i sistemi di produzione, di scambio e di distribuzione delle merci, con una internazionalizzazione crescente, l'affermazione della rivoluzione logistica che determina un bisogno di servizi nella logica del *door-to-door*, con una diminu-*

zione dei trasporti pesanti ed un aumento dei trasporti frammentati più leggeri;

- *la rivoluzione dell'informazione e dell'informatica* può consentire di riorganizzare la produzione ferroviaria con minori costi di gestione e con maggiore efficienza;
- *l'evoluzione istituzionale* affida un ruolo maggiore alle aree metropolitane, alle regioni ed alla Unione Europea³;
- *muta la gerarchia dei valori nella società*, trasformando i comportamenti, le preferenze, i processi decisionali.

La maggioranza di questi elementi di scenario non sono favorevoli al trasporto collettivo ed al trasporto ferroviario, ma, nel lungo termine, non possono essere escluse inversioni di tendenza o possibilità di riconvertire questi elementi di debolezza strategica in punti di forza.

Verifichiamo le questioni critiche per le tre principali aree di mercato nelle quali si articola il sistema ferroviario: trasporto regionale e locale, trasporto passeggeri di media e lunga percorrenza, trasporto delle merci.

Nel *trasporto regionale e locale* si possono individuare tre tipologie di servizio: i treni delle aree metropolitane, i collegamenti intercittà regionali o interregionali, i servizi delle zone rurali. Ad eccezione delle aree rurali, le altre tipologie di domanda sono in crescita.

Tuttavia, le ferrovie non sono più il solo modo più appropriato di soddisfare il diritto al trasporto, in quanto non sono spesso la soluzione più efficace, nè la meno costosa. E allora, sulla base di queste premesse, è ragionevole per certi collegamenti spendere più di un franco per viaggiatore/Km ?

Le sovvenzioni pubbliche a queste tipologie di servizio dovranno eventualmente essere differenti in certe regioni meno favorite. In ogni caso la chiarificazione dei ruoli rispettivi tra Stato, re-

³ La riduzione del ruolo dello Stato centrale come attore del processo decisionale, comune a tutte le economie industrializzate, conduce alla necessità di ripensare agli strumenti di politica economica, che devono essere sempre più sintonizzati con il dualismo convergente tra istituzioni locali e istituzioni sovranazionali (l'Unione Europea, in particolare).

gioni ed impresa ferroviaria rappresenta un elemento essenziale per consentire soluzioni convergenti, capaci di offrire al cliente un servizio adeguato ad un costo sostenibile per la collettività.

Nel trasporto passeggeri di media e lunga percorrenza si è registrata una crescita del traffico ferroviario consistente fino al 1981, con un periodo successivo di stagnazione e riduzione della domanda, nonostante lo sviluppo dei servizi al alta velocità.

La crescita dello stesso traffico TGV, in particolare per i nuovi servizi del TVG Nord, ha registrato tassi di sviluppo meno consistenti rispetto a quanto previsto, e la redditività delle nuove linee TGV diminuisce per il doppio effetto dell'aumento dei costi di costruzione e della accresciuta concorrenza aerea successiva alla liberalizzazione⁴.

In questo segmento di mercato emergono alcuni interrogativi strategici:

- è necessario elaborare un *nuovo schema direttore ferroviario* combinando le nuove linee TGV con il miglioramento delle linee esistenti classiche per portare la velocità commerciale a 200-220 Km/h, con l'obiettivo di migliorare la competitività dei servizi;
- *l'avvenire degli altri servizi*, non assicurati attraverso relazioni del tipo TGV, potrà essere considerati simile per molti versi a quello dei servizi interregionali⁵;

⁴ Anche nel caso italiano di TAV deve essere considerata con attenzione l'evoluzione del processo di liberalizzazione aerea, non tanto nella sua attuale configurazione, caratterizzata dal superamento della condizione monopolistica del mercato, quanto invece nella prospettiva di medio termine, all'interno della quale certamente dovranno essere considerati gli effetti derivanti dal consolidamento dei nuovi equilibri di mercato su scala comunitaria. L'esperienza degli Stati Uniti sta a dimostrare che, dopo una fase di intensa competizione sui prezzi ad avvio della liberalizzazione, segue una stabilizzazione del mercato conseguente ad una scrematura degli operatori efficienti.

⁵ Tale questione è essenziale anche nell'attuale dibattito italiano sulla regionalizzazione del trasporto pubblico locale. È noto che le Regioni militano per l'acquisizione dei treni interregionali nell'area del finanziamento pubblico regionale mediante la contrattualizzazione prevista dal decreto legislativo n. 422 del 1997. Questa scelta è dettata dall'obiettivo di breve termine di massimizzare il montante delle risorse finanziarie assegnate nella responsabilità delle Regioni. Si apre però un tema strategico di primario rilievo: si innescherà, se questa è la soluzione, una concorrenza interferroviaria tra treni inter-

- il *controllo amministrativo delle tariffe ferroviarie da parte dello Stato* sembra avere sempre meno senso, in uno scenario caratterizzato dallo sviluppo della concorrenza;
- le *tariffe sociali* dovranno essere ripensate, per verificare gli effettivi impatti in termini di distribuzione del reddito.

La rete “*grand lignes*” dovrà essere sempre più sintonizzata con i programmi europei per la creazione di una infrastruttura integrata nella dimensione comunitaria, puntando con sempre maggiore attenzione alla connessione tra la rete ad alta velocità con i sistemi di trasporto regionale ed urbano.

Infine, le *stazioni*, che rappresentano i punti di interscambio modale ed il sistema di accesso al servizio ferroviario, dovranno essere meglio valorizzate, attraverso modelli organizzativi e di servizio che non siano affidati alle sole SNCF.

Nel *trasporto delle merci* si registra un declino regolare a partire dal 1974: stagnazione dei treni completi, aumento contenuto e regolare del trasporto combinato e diminuzione consistente del traffico a carri singoli, che però rappresenta ancora circa il 50% dei ricavi di SNCF per il merci.

Sono tre le questioni fondamentali che bisogna mettere al centro della riflessione:

- la *prospettiva di lungo termine*, con lo sviluppo del trasporto su scala europea, che determina la necessità di valorizzare il sistema dei porti e dei nodi di interscambio;
- il *trasporto combinato ferro-gomma*, che sembra essere frenato dal duplice ruolo svolto da SNCF come vettore ferroviario e come proprietario di operatori del trasporto su gomma; il gruppo

regionali e treni *intercity*, su alcune relazioni di buon interesse commerciale, con una asimmetria di condizioni competitive che urtano contro i principi del mercato. Difatti, i treni interregionali, potendo contare sul sussidio regionale, potrebbero praticare condizioni di prezzo assolutamente vantaggiose rispetto ai treni *intercity* che, rientrando nell'area della concorrenza, non potranno usufruire di contribuzione pubblica. La questione, se non può essere risolta mediante l'assegnazione dei servizi interregionali all'area dei servizi di interesse nazionale, può essere superata esclusivamente a condizione che la regolamentazione dei prezzi sia sottoposta alle stesse condizioni dei servizi di interesse nazionale, in modo tale da stabilire una parità di rapporto competitivo rispetto alla clientela finale.

SNCF comprende infatti organizzatori del trasporto ed operatori del trasporto su gomma, oltre che il vettore ferroviario. Questo elemento può essere un vincolo allo sviluppo di una offerta multimodale verso una pluralità di soggetti imprenditoriali, creando una sorta di “mercato chiuso”⁶;

- potrebbe essere opportuno individuare strumenti per assicurare un *maggiore grado di autonomia al trasporto ferroviario di merci*, in termini di disponibilità dei mezzi e, in alcuni casi, di infrastrutture dedicate per questa modalità di trasporto.

Sul piano della *politica globale dei trasporti* occorre considerare innanzitutto che il settore è passato definitivamente da una economia largamente amministrata ad una economia regolata dal mercato e dalla concorrenza.

Muta in questo quadro anche l'identità degli interessi collettivi da tutelare: in particolare *non si può parlare più di un servizio pubblico ferroviario, ma di un servizio pubblico di trasporto, multimodale ed intermodale*.

Sulla base di questo principio SNCF deve soddisfare la domanda dei propri clienti su un mercato concorrenziale, senza condizionamenti che derivano dall'adempimento di una missione di servizio pubblico, la quale deve essere attuata mediante strumenti di contrattualizzazione nei quali è lo Stato, o le istituzioni locali, a svolgere il ruolo di committenti per il servizio pubblico. La logica della domanda e del servizio devono prendere il sopravvento sulla logica dell'investimento e del perfezionismo tecnico.

Una tematica strategica per il futuro è il modello di tariffazione d'uso della infrastruttura, che può essere fissata secondo molteplici opzioni. Più i prezzi per l'accesso sono fissati ad un livello basso, che appare favorevole allo sviluppo del traffico, più la capacità di autofinanziamento e di sviluppo della rete sono deboli, compromettendo in questo modo l'avvenire.

⁶ Si tratta di una riflessione che dovrebbe rientrare anche nel nostro raggio di attenzione, nel momento in cui ci poniamo l'obiettivo di costruire un operatore di logistica integrata.

Le soluzioni possibili sono tutte aperte, ma occorre individuare modelli coerenti: non è possibile, ad esempio, richiedere una responsabilità completa dello Stato sull'equilibrio dei conti dell'infrastruttura, conservando per l'impresa una completa autonomia di gestione secondo un modello integrato di funzionamento tra gestore della rete e commercializzazione del servizio.

I *rischi maggiori* per il futuro delle ferrovie francesi sono, in conclusione, due:

- lo *status quo*, che può soltanto peggiorare le condizioni gestionali esistenti, determinando un ulteriore spiazzamento competitivo rispetto alla evoluzione del mercato;
- le *misure parziali*, che rinviando soltanto i nodi strutturali aperti, consentendo solo un lenimento temporaneo dei problemi, senza intervenire sulle ragioni strategiche delle attuali difficoltà.

Il Rapporto Martinand si chiude infine con una citazione, particolarmente efficace, di Louis Armand: “*Se sopravvivono al ventesimo secolo, le ferrovie saranno il modo di trasporto del ventesimo secolo*”.

Per le ferrovie francesi la metà degli anni novanta ha segnato un punto di svolta decisivo, che richiedeva una discontinuità rispetto alla storia passata.

Nel corso degli ultimi venticinque anni, la SNCF, così come le altre ferrovie europee, ha registrato un consistente calo delle quote di mercato, sia nel traffico merci sia in quello viaggiatori: nel trasporto delle merci la quota modale delle ferrovie è passata dal 38,9 del 1970 al 24% del 1993, mentre nel trasporto dei passeggeri, nello stesso periodo di riferimento, si è registrato un calo dall'11% del 1970 all'8%.

I risultati di bilancio si sono progressivamente deteriorati, fino a registrare, nel 1995, una perdita pari a 16,5 miliardi di franchi, suddivisi tra:

- 11,2 miliardi di oneri finanziari per il debito pregresso, che non era stata trasferito allo Stato, così come prevedeva la direttiva 91/440;

- 5,4 miliardi di perdita di esercizio derivante dallo squilibrio tra costi e ricavi della gestione corrente.

Si trattava, evidentemente, di una condizione di crisi finanziaria che rifletteva anche l'inadeguatezza della struttura strategica di riferimento, superata ormai dallo scenario di regolazione europea. Ciò nonostante, per un lungo periodo di tempo le ferrovie francesi, e le stesse autorità politiche, hanno manifestato resistenza rispetto alle innovazioni richieste dalle direttive europee.

L'azienda unitaria, integrata verticalmente, è stata a lungo ritenuto un punto di riferimento strategico da difendere, nonostante il principio comunitario della separazione tra gestione della infrastruttura ed esercizio delle attività di trasporto.

1.2. Gli obiettivi e le logiche della riforma.

Gli obiettivi della riforma sono sostanzialmente due:

- la chiarificazione delle rispettive responsabilità tra Stato e SNCF;
- la regionalizzazione dei servizi di trasporto locale.

1.3. L'articolazione delle responsabilità tra Stato e SNCF.

Per affrontare la prima questione è stata creata una impresa pubblica (*Reseau Ferré de France*), nella piena responsabilità dello Stato, che è proprietaria della infrastruttura ferroviaria; tale impresa si assume la responsabilità della manutenzione e dello sviluppo della infrastruttura ed incassa i pedaggi per l'uso della rete ferroviaria da parte delle imprese di trasporto.

La gestione della infrastruttura resta affidata alla SNCF che per questo servizio è remunerata dalla azienda proprietaria della rete.

Questi rapporti sono regolamentati da contratti di prestazione, in base ai quali:

- RFF paga a SNCF 20 miliardi di franchi per i costi di gestione della infrastruttura;
- SNCF riconosce a SNCF 6,2 miliardi di franchi come corrispettivo per i pedaggi di accesso alla infrastruttura ferroviaria.

La riforma è stata costruita in modo tale che lo Stato non ri-prenderà da SNCF, sotto forma di pedaggio, il beneficio assicurato alla stessa società con la decisione di assumersi, per il tramite della nuova impresa proprietaria della rete, la responsabilità sul debito e sul servizio del debito contratto negli anni passati dalla SNCF per la costruzione delle nuove infrastrutture.

Sulla base di questo orientamento politico il livello per la definizione del pedaggio è stato definito con un montante compatibile con il perseguimento dell'equilibrio economico per le imprese ferroviarie, non stabilendo una correlazione tra corrispettivi per l'uso della infrastruttura e servizio del debito assunto nella responsabilità pubblica.

Ciò nonostante, dopo un anno dalla approvazione della riforma, RFF ritiene che sia giunto il tempo di rinegoziare il montante dei pedaggi di accesso alla rete, portandolo ad un livello maggiormente correlato con i costi di gestione del debito pregresso.

La nuova impresa proprietaria della infrastruttura (RFF), che è operativa a partire dal primo gennaio 1997, si è assunta 125 miliardi di franchi di debito, precedentemente in carico a SNCF, ricevendo come contropartita la titolarità dei beni connessi alla infrastruttura ferroviaria, compresi immobili e terreni (ad eccezione dei fabbricati adibiti esclusivamente al trasporto ferroviario e degli immobili "a vocazione sociale").

Questi beni immobiliari non saranno venduti per rimborsare il debito assunto dalla nuova società. In questo modo, *lo Stato assume pienamente le proprie responsabilità nell'area della infrastruttura.*

Nella prima fase della riforma, la SNCF è rimasta una impresa unitaria ed ha conservato la gestione del proprio personale, senza alcun cambiamento statutario. La sua missione è dunque duplice: trasportatore e gestore della infrastruttura. Il finanziamento pubblico che corrisponde alle missioni di servizio pubblico o al mantenimento delle tariffe sociali è stato mantenuto.

Tuttavia, a distanza di un anno dall'avvio della riforma, molti mettono in discussione la possibilità di conservare la forma di azienda integrata da parte di SNCF. Il nuovo Ministro dei trasporti del governo socialista comincia a parlare di una "riforma della riforma", nell'ambito della quale pare esista lo spazio per avviare un processo di separazione organizzativa tra gestore della infrastruttura ed imprese di trasporto; viene così messa in discussione l'integrità monolitica della SNCF.

1.4. La regionalizzazione del trasporto locale.

Già da circa 15 anni la SNCF e le Regioni hanno avviato tavoli comuni di negoziazione per stabilire il programma di offerta dei servizi di trasporto locale, sulla base delle esigenze delle diverse comunità territoriali.

Attualmente lo Stato riconosce a SNCF corrispettivi per circa 4 miliardi di franchi per i servizi di trasporto regionale e metropolitano; nonostante questi acquisti da parte dello Stato, si stima che SNCF subisca una perdita operativa pari a 1,9 miliardi di franchi circa all'anno per l'esercizio di tali servizi.

Ora, dopo una concertazione con l'Associazione dei Presidenti dei Consigli Regionali, alla quale ha partecipato attivamente la SNCF, il Governo ha deciso di lanciare, nelle condizioni previste dall'articolo 67 della legge 4 febbraio 1995 sullo sviluppo del territorio, un programma di regionalizzazione dei servizi locali, sperimentale in sei Regioni della Francia (Alsazia, Centro, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Rhone-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur).

Lo Stato ha trasferito, in queste Regioni, la parte del concorso finanziario che ha finora versato alla SNCF come corrispettivo per i servizi regionali in queste sei aree. Le Regioni contrattano con SNCF l'utilizzazione di questi fondi per definire il modello di offerta coerente con i bisogni delle comunità locali.

Il livello dei trasferimenti è stato fissato sulla base di un *audit* indipendente accettato da tutte le parti in causa. Il trasferimento di competenza finanziaria non ha implicato inizialmente una attribuzione di oneri per le Regioni.

Si tratta quindi di una regionalizzazione della responsabilità decisionale senza una trasformazione del modello finanziario alla base del pagamento del corrispettivo da parte delle istituzioni pubbliche.

Tuttavia, nella fase di applicazione della riforma, le regioni interessate alla sperimentazione hanno avviato una contrattualizzazione con SNCF che non si è limitata ad allocare le risorse nazionali assegnate alle istituzioni locali, ma hanno aggiunto ulteriori mezzi finanziari per incrementare l'offerta di servizi ferroviari su scala regionale.

2. *La trasformazione strutturale delle ferrovie tedesche verso la privatizzazione.*

2.1. *L'eredità del passato e la crisi delle ferrovie tedesche al momento della unificazione.*

“Non ho timore che la Germania non diverrà una nazione unita; le nostre buone strade e le ferrovie del futuro daranno il loro contributo”: così si esprimeva Goethe nel 1828.

Per quasi un secolo, fino alla seconda guerra mondiale, in Germania le ferrovie sono state una impresa profittevole; poi, esse sono diventate, come così negli altri Paesi industrializzati, un contenitore di sussidi pubblici ed un produttore di perdite economiche ripianate dallo Stato, con livelli crescenti di squilibrio economico e

con una progressiva distorsione delle finalità imprenditoriali rispetto ad altri obiettivi di politica economica.

Le ragioni di questa involuzione sono sintetizzabili nei seguenti fattori:

- gli altri modi di trasporto hanno manifestato un crescente dinamismo ed hanno sottratto quote di mercato al trasporto ferroviario, che si è dimostrato più rigido nel seguire l'evoluzione della domanda di mobilità;
- le ferrovie sono diventate una agenzia di governo le cui finalità sono state spesso estranee alla logica imprenditoriale;
- il settore dell'auto è diventato così rilevante al punto che in Germania Occidentale un posto di lavoro su sei era direttamente o indirettamente dipendente dall'industria automobilistica;
- gli investimenti infrastrutturali si sono prevalentemente orientati verso il rafforzamento della dotazione stradale: in Germania Occidentale, tra il 1960 ed il 1992, sono stati investiti 450 miliardi di marchi per l'ammodernamento delle strade, rispetto ai 56 miliardi destinati alle ferrovie.

Esito di questo impoverimento competitivo è stata la caduta della quota modale delle ferrovie sia nel traffico merci (dal 60% del 1950 al 29% del 1990, sia nel traffico passeggeri (dal 36% al 6% nello stesso periodo di riferimento). Il debito contratto dalla DB è passato da 13,9 miliardi di marchi nel 1970 a 47 miliardi nel 1990, toccando il valore di 60 miliardi nel 1996.

Il processo di unificazione tra DB e DR, resosi urgente e necessario dopo la formazione della Germania unita, ha indotto ad una rivisitazione strategica sulla configurazione delle ferrovie, sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto il profilo dei rapporti con lo Stato.

Secondo stime del Ministero dei Trasporti tedesco, la DB (ferrovia della Germania Ovest) e la DR (ferrovia della Germania Est), considerate nel loro insieme, avrebbero determinato, negli anni tra il 1994 ed il 2003, un montante di sussidi pubblici pari a 257

miliardi di marchi e, ciò nonostante, avrebbero accumulato un indebitamento complessivamente pari a 382 miliardi di marchi.

Si trattava evidentemente di un modello di gestione non solo insostenibile per le finanze dello Stato federale ma anche incapace di assicurare una traiettoria di cambiamento strategico delle ferrovie verso la competitività e la liberalizzazione che intanto cominciava ad affermarsi in Europa.

Inoltre, per adeguare la qualità tecnologica della rete dell'Est agli stessi requisiti della rete dell'Ovest, è stato stimato che erano necessari nel tempo investimenti almeno per circa 100 miliardi di marchi.

La prima decisione di razionalizzazione è stata quella di rilevare, nel 1989, 12,6 miliardi di marchi di indebitamento che era in capo a DB, riportandolo nell'indebitamento dell'amministrazione federale tedesca.

Ma era evidente la necessità di attivare un processo più radicale di cambiamento che rispondesse alle mutate condizioni di quadro strategico.

2.2. La riforma delle ferrovie tedesche e la nascita di DBAG.

Alla fine del 1993, dopo un intenso dibattito parlamentare ed istituzionale, è stata approvata la riforma delle ferrovie tedesche, che è basata sui seguenti principi, articolati anche sulla base di un orizzonte temporale di successive decisioni di riassetto istituzionale:

- stretta separazione tra compiti governativi e finalità commerciali con l'obiettivo di assicurare indipendenza imprenditoriale e migliorare la competitività delle ferrovie;
- fusione delle due aziende originarie (DB e DR) in un soggetto pubblico (BEV) proprietario degli *asset*, suddiviso in due sezioni distinte: l'area imprenditoriale (rete, trasporto, servizi) e l'area pubblica (compiti statali di regolazione, amministrazione del personale, amministrazione del debito pregresso);

- separazione e trasformazione dell'area imprenditoriale di BEV in una società per azioni che agisce sul mercato e che inizialmente è proprietà del Governo Federale (DBAG, la nuova impresa ferroviaria); tale società agisce in assenza di strumenti amministrativi, vincoli di servizio pubblico e restrizioni pubbliche di *budget*, sulla base di direttive politiche che devono essere in linea con l'esigenza di assicurare autonomia, responsabilità e competitività al soggetto imprenditoriale;
- separazione di DBAG inizialmente in almeno 4 divisioni (Rete, trasporto locale, passeggeri di lunga percorrenza, merci) che agiscono indipendentemente sul mercato dei trasporti e che pubblicano risultati finanziari distinti per ciascun soggetto;
- trasformazione di DBAG in una *holding* che possiede società operative, anch'esse inizialmente di proprietà dello Stato federale; gradualmente può essere avviato un processo di privatizzazione delle società operative, anche con perdita della maggioranza da parte dello Stato, ad eccezione della società della infrastruttura, per la cui privatizzazione è necessario un mutamento nella Costituzione della Germania unificata;
- la dissoluzione della *holding* e la formazione di società separate per rete, trasporto locale, trasporto passeggeri di lunga distanza, merci è un tema aperto ed una opzione che sarà considerata successivamente;
- apertura della rete ferroviaria all'ingresso di soggetti terzi;
- trasferimento ai *Länder* delle responsabilità finanziarie e decisionali sul trasporto pubblico locale nel 1996;
- assunzione da parte dello Stato federale dei debiti pregressi del sistema ferroviario, con l'amministrazione del debito affidata al BEV;
- assunzione da parte del Governo federale dei costi relativi al processo di efficientamento produttivo e di adeguamento tecnologico della rete dell'Est;
- assunzione degli extra-costi per il personale ferroviario da parte del BEV, con il riconoscimento di un corrispettivo economico a DBAG per assicurare il rispetto dei diritti quesiti dei lavoratori e consentire competitività all'impresa ferroviaria.

Dal primo gennaio del 1994 ha iniziato ad operare il nuovo soggetto imprenditoriale DBAG, mentre gradualmente sono state costituite le diverse istituzioni pubbliche che hanno provveduto ad amministrare il debito pregresso, a definire il quadro della regolamentazione, a riconoscere alla società il differenziale di extra-costi del lavoro, indotto anche dalla particolare disciplina di oltre 130.000 ferrovieri della ex-Germania Ovest, che godevano della speciale condizione di funzionari pubblici (*Beamten*) ed in quanto tali erano in possesso di diritti ad un trattamento economico particolarmente vantaggioso, connesso anche a normative di lavoro particolarmente rigide.

2.3. Alcuni dati quantitativi su DBAG.

I dati forniti di seguito sono aggiornati al 1995.

Il personale di DBAG è complessivamente pari a 322.383 unità, con una lunghezza della rete pari complessivamente a 40.355 Km: il 58% della rete è a binario singolo, mentre la percentuale di rete elettrificata sul totale è pari al 42%.

Il totale dei treni km. prodotti sono pari a 875,2 milioni, di cui il 73,7% è composto di treni viaggiatori ed il 26,2% di treni merci.

Il traffico merci trasporta 71,3 miliardi di tonn./Km, mentre il traffico viaggiatori trasporta 60,1 miliardi di passeggeri Km, di cui il 49,5% per il traffico di lunga percorrenza ed il 50,5% per il trasporto metropolitano e regionale.

Più della metà dei ricavi dell'azienda viene dal trasporto locale, che incassa complessivamente 11,4 miliardi di marchi, di cui circa il 70% viene da 31 contratti di servizio che l'azienda stipula con i *Länder* e le municipalità per la realizzazione dell'offerta di trasporto nelle singole regioni.

3. La riforma delle ferrovie olandesi.

La rete ferroviaria olandese ha una estensione pari a 2.795 Km., con un traffico soddisfatto pari nel 1996 a 17,2 miliardi di unità di traffico, di cui l'81,9% è traffico passeggeri. In termini di ricavi da mercato, il traffico passeggeri ha raggiunto nel 1996 un fatturato pari a 2,1 miliardi di fiorini, rispetto a 0,3 miliardi del traffico merci.

Siamo quindi in presenza di una ferrovia con caratteristiche strutturalmente differenti rispetto ai grandi sistemi ferroviari dei principali Paesi europei. Eppure, nonostante tale specificità, il percorso di cambiamento adottato sembra estremamente rilevante per affrontare alcuni temi essenziali legati alla riconfigurazione delle ferrovie in Europa.

Per rispondere alla crisi del sistema ferroviario olandese (evidenziata dalla caduta del traffico passeggeri e dalla stabilità del traffico merci a livelli ridotti di volume) ed alla revisione dell'assetto normativo europeo conseguente alla direttiva n. 91/440, già nel 1992 la Commissione Wijffels, istituita dal Governo olandese, aveva raccomandato i seguenti indirizzi:

- orientamento al cliente ed al mercato;
- indipendenza dell'impresa ferroviaria dalle interferenze politiche;
- separazione tra la gestione della infrastruttura e le attività commerciali;
- modalità di funzionamento pienamente imprenditoriali per le imprese commerciali di trasporto ferroviario.

In base alle conclusioni della Commissione Wijffels è stato deciso di avviare un periodo di cambiamento e di transizione verso la liberalizzazione del mercato ferroviario, basato su obiettivi chiaramente distinti tra responsabilità del Governo e missione imprenditoriale delle imprese commerciali. Nell'area della responsabilità del Governo rientrano:

- i costi per la gestione, la manutenzione e lo sviluppo della infrastruttura ferroviaria;

- le politiche generali dei trasporti indispensabili per incentivare uno sviluppo della modalità ferroviaria.

Nell'area della missione imprenditoriale delle imprese commerciali rientrano:

- la graduale cessazione dei contributi statali per la gestione aziendale, sostituiti da un nuovo modello di contrattualizzazione capace di fronteggiare il mutamento dei rapporti finanziari tra Stato ed impresa ferroviaria in un modello di mercato tendente alla liberalizzazione;
- misure di risanamento finanziario, capaci di invertire la tendenza al disavanzo struttura dell'azienda ferroviaria;
- libertà di esercizio delle attività aziendali;
- preparazione alla competizione che si determinerà con la liberalizzazione ferroviaria.

La riforma di NS è giunta ora, a cinque anni dall'avvio, ad un punto di maturazione rilevante, con un cambiamento che ha già determinato trasformazioni radicali nell'assetto istituzionale, nella configurazione organizzativa, nel modello di mercato. Intanto, altri operatori ferroviari sono cominciati ad entrare sul mercato, avviando la propria azione di posizionamento in attesa del pieno dispiegamento della liberalizzazione.

Un elemento essenziale della decisione governativa sulla riforma delle ferrovie olandesi è stata la fissazione, fino al 2000, di un pedaggio di accesso alla rete⁷ pari a zero, per rendere possibile un rapido raggiungimento dell'equilibrio economico e della redditività necessaria per rinunciare ai sussidi pubblici e per prepararsi alla nuova fase che si determinerà con l'introduzione sul mercato ferroviario di regole concorrenziali.

⁷ Per pedaggio di accesso alla rete si intende in Olanda esclusivamente il servizio di circolazione assicurato dal gestore della infrastruttura; il costo della energia è invece già oggi pagato direttamente dalle imprese ferroviarie di trasporto (Passeggeri e Merci), sulla base di un criterio di ripartizione per il momento parametrico.

Prima di assumere una decisione sulla eventuale privatizzazione proprietaria delle aziende nelle quali è stato suddiviso il sistema ferroviario olandese, il Governo ha assegnato al Gruppo NS, escluse evidentemente le attività connesse alla infrastruttura, l'obiettivo di raggiungere una redditività, espressa in termini di ROI, pari al 10%. Tale redditività riguarda l'insieme delle attività commerciali e non soltanto le singole unità di *business* societarizzate nelle quali è stata suddivisa l'impresa.

La decisione di fissare pari a zero il pedaggio di accesso alla rete rappresenta quindi uno strumento transitorio di politica, destinato a mutare con il progresso della liberalizzazione ferroviaria. Già il progetto di realizzare, dall'inizio del 1998, le “*freight freeways*” europee condurrà probabilmente il governo olandese a rivedere, per questo specifico tipo di traffico, la propria decisione di assegnare gratuitamente i servizi di circolazione sulla rete ferroviaria⁸.

Il Gruppo NS è stato suddiviso in società operative specializzate per missione e per *business*. La parte infrastrutturale è stata separata dalle attività commerciali ed è stata a sua volta suddivisa in tre articolazioni organizzative, la cui responsabilità finanziaria è completamente affidata allo Stato:

- *Railned*, l'organismo incaricato di allocare la capacità infrastrutturale tra le diverse imprese di trasporto; *Railned* svolge inoltre un compito di assistenza e di consulenza per il Governo nel definire il programma di investimenti indispensabile per migliorare la competitività del sistema ferroviario;
- *NR Rail Infrastructure*, la struttura che ha il compito di coordinare la realizzazione degli interventi infrastrutturali mirati al potenziamento della rete;

⁸ Desta particolare preoccupazione in Olanda il livello elevato dei pedaggi stabilito in Germania; tale sistema di accesso alla rete tedesca appare agli operatori olandesi (compresa NS) per il momento poco trasparente e tale da determinare uno spiazzamento competitivo delle ferrovie rispetto agli altri modi di trasporto.

- *NS Traffic Control*, la struttura che assicura i servizi di circolazione sulla infrastruttura.

La parte commerciale del Gruppo NS (quella destinata a fuoriuscire completamente dall'orbita della missione pubblica) è stata suddivisa in quattro società operative:

- Passeggeri (*NS Reizinger*)⁹;
- Merci (*NS Cargo*);
- Stazioni;
- Patrimonio.

Accanto a queste quattro società operano alcune strutture di servizio, non societarizzate, che offrono prestazioni necessarie per i processi produttivi. Di particolare rilievo è la presenza di una struttura che offre servizi di manutenzione del materiale rotabile.

È essenziale osservare che le due società commerciali (Passeggeri e Merci) nelle quali è stato articolato il sistema di servizi ferroviari, sono pienamente responsabili delle risorse umane e di capitale strumentali alla produzione ed alla erogazione del servizio:

- trazionisti (inizialmente tutti nella responsabilità della società Passeggeri, poi, nel giro degli ultimi due anni, segmentati tra le due aziende di trasporto¹⁰);

⁹ Nel caso olandese, la distinzione tra trasporto passeggeri di media-lunga percorrenza e trasporto metropolitano e regionale non è evidentemente rilevante per il traffico interno; diverso è solo il caso per il traffico internazionale passeggeri, che oggi rappresenta per *NS Reizinger* circa il 10% del fatturato, ed il cui sviluppo è strettamente connesso alla realizzazione della rete transeuropea ad alta velocità. Allo stato dei fatti era evidentemente prematuro, nel caso dell'Olanda, separare in società distinte i due mercati passeggeri.

¹⁰ Vale la pena di sottolineare che l'iniziale scelta di non assegnare i macchinisti ad *NS Cargo* è stata rivista rapidamente, considerato il fatto che per la gestione industriale del *business* il governo diretto delle risorse umane è uno strumento essenziale, anche per aumentare la produttività delle risorse umane. Nonostante che in Olanda già oggi i treni siano esercitati con l'agente unico, nei piani di *NS Cargo* l'acquisizione diretta dei macchinisti, che sarà completata entro quest'anno, consentirà di far gestire agli stessi macchinisti una serie di operazioni (di preparazione al trasporto e di contabilità) che potranno determinare ulteriori efficienze necessarie per fronteggiare il cambiamento verso la libe-

- personale di scorta ai treni;
- manovratori;
- addetti ai servizi di biglietteria;
- operatori dei servizi commerciali.

Dal punto di vista della dotazione di *asset*, ciascuna azienda è responsabile delle leve patrimoniali che sono strettamente connesse alla responsabilità di *business* assegnata. Pur se si è già realizzata una separazione societaria tra gestione della infrastruttura ed imprese di trasporto, si discute in Olanda sulla possibilità di accentuare il carattere di indipendenza e di terzietà di *Railned*, l'organismo incaricato della ripartizione della capacità infrastrutturale, con l'obiettivo di assicurare effettivamente pari condizioni di accesso alle imprese di trasporto ferroviario¹¹.

Gli effetti del cambiamento avviato nel corso degli anni recenti, cominciano a farsi vedere sulla struttura del conto economico del Gruppo NS, che esclude nella sua contabilità i costi per la gestione della infrastruttura, assegnati completamente alla responsabilità finanziaria dello Stato.

In termini di fatturato, NS nel 1996 ha realizzato 5.089 milioni di fiorini, con una crescita del 2,7% rispetto all'anno precedente. In termini di costi, compresi gli ammortamenti, complessivamente nel 1996 si è raggiunto un valore pari a 4.865 milioni di fiorini, con una riduzione del 3,4% rispetto al 1995.

Il costo del lavoro rappresenta il 40,3% dei costi totali ed il costo medio unitario per dipendente è pari a 76.000 fiorini, con un incremento del costo pari al 2% rispetto all'anno precedente¹². Il

ralizzazione e gli obiettivi di redditività. In questi mesi è in corso da parte di *NS Cargo* l'acquisizione di 300 macchinisti sul mercato.

¹¹ Tale tema è oggetto di discussione nel Parlamento olandese, che manifesta dubbi sulla effettiva terzietà di *Railned* nel processo di allocazione delle tracce orarie; analoghe perplessità sono manifestate anche da altri attori del mercato (ad esempio l'Autorità del Porto di Rotterdam, le altre imprese di trasporto ferroviario che sono intanto nate, come *NDX Intermodale* ed *European Rail Shuttle*).

¹² L'elevato livello degli altri costi operativi suggerisce la scelta di orientarsi verso una struttura industriale che ha esternalizzato in modo consistente processi produttivi, con l'obiettivo di ridurre la rigidità nella struttura dei costi e di migliorare l'efficienza complessiva del modello di servizio.

numero degli addetti, per le attività delle commerciali presenti nel Gruppo NS, è pari a 25.885, con una lieve riduzione rispetto all'anno precedente (25.949).

A questo personale occorre aggiungere il personale addetto alle tre organizzazioni connesse alla gestione della infrastruttura, che però rientrano nella diretta responsabilità finanziaria ed economica dello Stato. L'insieme degli addetti, considerando anche le organizzazioni governative che gestiscono la rete, è pari a 29.538 unità. Tra i ricavi è largamente dominante, come si è detto in precedenza, il fatturato passeggeri, mentre tra i costi si segnala l'elevato valore degli altri costi operativi, che è superiore, per incidenza, rispetto ai costi del personale.

Il risultato netto di esercizio del Gruppo NS è stato pari nel 1996 a 105 milioni di fiorini, con un miglioramento del 7% rispetto all'anno precedente (98 milioni di fiorini). Questo incremento è dovuto essenzialmente ad una riduzione degli oneri finanziari ed a minori costi per partite straordinarie.

In termini di risultato operativo industriale, il Gruppo NS registra un attivo per 224 milioni di fiorini nel 1996, in riduzione rispetto ai 250 milioni del 1995. La suddivisione in società operative pienamente responsabili dei risultati economici consente oggi di misurare il contributo alla redditività complessiva del Gruppo NS.

Rispetto ad un risultato operativo positivo, prima delle partite finanziarie e straordinarie, per 224 milioni di fiorini nel 1996, le diverse società hanno così contribuito al risultato del Gruppo:

- la società Passeggeri con un utile di 79 milioni;
- la società merci con una perdita di 18 milioni;
- le società Stazioni e Patrimonio con un attivo di 125 milioni;
- le altre attività (manutenzione del materiale rotabile, proventi dalle partecipazioni) con un attivo di 38 milioni.

L'avvio della riforma ha determinato un sostanziale mutamento dei rapporti finanziari tra Stato ed NS; mentre l'infrastruttura, come si è detto, è ormai nella piena responsabilità economica dello Stato, che ne paga completamente i costi, per le

attività di trasporto in regime di servizio pubblico (passeggeri) si è oggi in presenza di un sistema duale di finanziamenti statali:

- tendono a ridursi, fino a scomparire nel 2000, i tradizionali finanziamenti previsti dalla legislazione precedente (nel bilancio 1996 sono stati pari a 66 milioni di fiorini, rispetto a 121 milioni del 1995);
- sono stati contrattualizzati i rapporti tra Stato ed NS per l'acquisto di servizi passeggeri in regime di servizio pubblico (oggi i ricavi per questa voce sono pari a circa 400 milioni di fiorini, che non compaiono più come finanziamento statale ma come corrispettivo per la prestazione di un servizio).

Particolarmente rilevante è lo sviluppo che si determinerà nei prossimi anni per la gestione dei servizi nelle aree a domanda marginale. Sono state individuate 29 linee nelle quali la società Passeggeri di NS non ha un interesse commerciale a gestire i servizi senza ulteriori contratti con le amministrazioni pubbliche; per questi servizi il governo e le amministrazioni locali stanzieranno, nel periodo tra il 1998 ed il 1999, finanziamenti pari a 155 milioni di fiorini.

Al termine di questo periodo transitorio, si procederà a forme di “*contracting out*” per la gestione di questi servizi nelle aree a domanda marginale, anche facendo ricorso a modalità societarie che potranno vedere NS in minoranza¹³.

Sotto il profilo istituzionale, è interessante osservare che le due società di trasporto ferroviario (*NS Reizinger* ed *NS Cargo*) operano sulla base di una licenza, anticipando un obbligo che diventerà cogente a partire da luglio del 1997, quando sarà esecutiva negli ordinamenti europei la direttiva n. 18/95.

¹³ NS ha già avviato contatti informali con altri operatori del trasporto, per verificare l'interesse e la fattibilità di forme di *contracting out* per la gestione dei servizi nelle linee a scarsa domanda, gestendo ed ottimizzando i contributi pubblici contrattualizzati con le amministrazioni statali. Anche in Olanda è in discussione la riforma del trasporto pubblico locale, con l'obiettivo di assegnare maggiore responsabilità decisionale ai soggetti istituzionali presenti sul territorio. Tuttavia, per il momento, è lo Stato centrale che resta responsabile per il finanziamento dei servizi di interesse locale e regionale.

Ciascuno dei due soggetti è titolare di una licenza. La vecchia concessione che esisteva tra NS e lo Stato olandese non è stata ancora formalmente abolita, ma essa non viene già considerata più lo strumento istituzionale attraverso il quale gestire la titolarità per l'esercizio delle attività di trasporto.

Altri soggetti, ovviamente, possono fare richiesta per il rilascio della licenza di impresa ferroviaria. In questi casi il Ministero dei trasporti svolge un ruolo di certificazione sul possesso dei requisiti formali stabiliti dalla direttiva n. 18/95 (stabilità finanziaria, onorabilità degli amministratori, possesso dei requisiti assicurativi), mentre *Railned* è l'organismo incaricato di rilasciare il certificato di sicurezza per essere ammessi ad esercitare servizi sulle linee della rete ferroviaria olandese.

Per il rilascio della licenza nel caso del trasporto passeggeri, che è soggetto anche ad obblighi di servizio pubblico, oltre alle condizioni previste dalla direttiva comunitaria vengono analizzati dal Ministero dei trasporti i requisiti richiesti da un apposito strumento legislativo che disciplina la materia.

Già otto imprese hanno ottenuto la licenza per esercitare il trasporto ferroviario di merci (si tratta per il momento di società di diritto olandese possedute da imprenditori locali), mentre nel caso del trasporto passeggeri è stato abilitato un operatore.

4. Il sistema ferroviario inglese a tre anni dalla privatizzazione.

A tre anni di distanza dall'avvio della privatizzazione del sistema ferroviario inglese, ed a valle della sua completa cessione al settore privato, appare opportuno fare il punto sulla articolazione strategica e proprietaria, per tentare di comprendere in quale direzione si stanno orientando i mutamenti nell'assetto industriale ed organizzativo realizzati nel corso di questi anni in Gran Bretagna.

Successivamente ad un processo di polverizzazione societaria, strumento mediante il quale è stata gestita inizialmente la rior-

ganizzazione strategica delle ferrovie inglesi¹⁴, si stanno determinando fenomeni di ricomposizione industriale che daranno luogo, nel corso dei prossimi anni, ad ulteriori trasformazioni nella struttura produttiva e commerciale del *business* ferroviario, interessanti da monitorare per comprendere i processi di adattamento e di reazione del mercato rispetto alle innovazioni realizzate nel corso di questi anni.

4.1. *Il trasporto passeggeri.*

Particolarmente significative in tal senso sono le trasformazioni che stanno investendo il settore del trasporto passeggeri. La privatizzazione delle ferrovie del Regno Unito, avviata nell'aprile 1994, è stata realizzata in modo tale da articolare il *business* passeggeri secondo una suddivisione su basi geografiche, anziché per settori come si era tentato di fare per un breve periodo di tempo nel 1992, segmentando il servizio passeggeri nei settori *Intercity*, *Regional Railways* e *Network SouthEast*.

Il regolatore pubblico (OPRAF) mette a gara la gestione commerciale di direttrici ferroviarie per il servizio passeggeri (sia di lunga percorrenza sia di trasporto regionale), in una condizione di monopolio territoriale attribuito alle società che si aggiudicano la gara. Viene in questo modo privilegiato l'approccio della "concorrenza per il mercato", con l'obiettivo di minimizzare nel tempo i trasferimenti pubblici posti a sostegno dei servizi di trasporto metropolitano e regionale.

Delle 25 *Train Operating Companies* oggi esistenti sulla mappa ferroviaria, e date in *franchising* per un periodo che varia dai 7 ai 15 anni, molte sono state aggiudicate a società che progressivamente stanno raggruppando al loro interno altre TOC. Si sta dunque verificando un fenomeno di concentrazione che ha portato

¹⁴ Vale la pena di ricordare che BR è stata suddivisa in quasi 100 aziende, che sono state successivamente collocate sul mercato attraverso una struttura di coordinamento del processo di privatizzazione (*British Rail Board*), la quale ha operato sempre sulla base di precise direttive del Governo inglese.

alla affermazione di nuovi attori sul mercato passeggeri ferroviario. Altrettanto sta accadendo in altri settori dell'industria ferroviaria, come quello della manutenzione delle linee, dove rispetto alle 14 società poste inizialmente sul mercato, si sono creati 3 - 4 grandi raggruppamenti industriali.

Interessante è notare che molte delle società che si sono affacciate sul mercato ferroviario sono proprio quelle del trasporto su gomma. Queste società, affermatesi nella gestione delle autolinee in Gran Bretagna in coincidenza con la liberalizzazione del settore, hanno saputo assicurarsi i *franchising* e consolidare le loro strategie di *marketing* con l'integrazione dei servizi, con la loro capacità contrattuale e finanziaria, ma soprattutto con la conoscenza di base della clientela.

Di fatto la concorrenza che si voleva promuovere con la creazione di 25 società si è svolta al momento della aggiudicazione, creando un passaggio dal monopolio unico, detenuta dall'area passeggeri della *ex-British Rail*, ad 8 grandi raggruppamenti gestiti in regime di quasi monopolio, nella forma del monopolio di direttrice. Vale la pena qui di ricordare che anche nell'area merci, inizialmente destinata dal governo inglese ad essere divisa in 3 società principali e altre, minori, specializzate per tipologia di traffico, si sia poi optato per la gestione unica, in base alle indicazioni pervenute dalle offerte del mercato¹⁵.

Si ha dunque ragione di pensare che la vera concorrenza per l'aggiudicazione del settore passeggeri si manifesterà nella prossima tornata di assegnazioni, alla scadenza del primo settennato di franchising, quando sarà più chiaro per tutti l'effettivo rendimento delle Toc e si potrà pensare alla creazione di un assetto più stabile del servizio passeggeri ferroviario.

¹⁵ Durante la fase di privatizzazione del trasporto merci, è stato il mercato ad indicare al Governo inglese la necessità di procedere alla privatizzazione del settore nel suo insieme, evitando di tentare di creare una competizione ferroviaria tra più operatori. Sono mancate infatti proposte per la acquisizione delle tre aziende merci separate, mentre per la acquisizione del settore nella sua interezza si è verificata una concorrenza tra più proponenti, con la affermazione finale nella gara per la assegnazione da parte di *Winsconsin Central Transportation Company*.

Alcuni gruppi, con un grosso sostegno finanziario, si sono impegnati in un programma di rinnovo delle flotte di materiale rotabile nel periodo di *franchising*, assicurandosi in tal modo il prolungamento del periodo concesso da 7 a 15 anni, tempo consentito dal direttore del *franchising* per la remunerazione di buona parte del capitale investito.

Gli osservatori commentano che la determinazione thatcheriana ha spezzettato le ex-British Rail in più di 100 società per consentire che fossero le leggi del mercato a riaccorpate i settori secondo criteri di efficienza e di redditività, nonché di rispondenza alla domanda effettiva. Questo riaccorpamento sta di fatto già avvenendo. Gli ultimi *franchising* sono stati assegnati entro il 31 marzo 1996, e molti già si predispongono in uno scenario di medio-lungo termine a prepararsi per la prossima tornata di assegnazioni alla scadenza dei primi *franchising* fra sei-sette anni.

Le Toc di dimensioni più ridotte molto probabilmente verranno riassorbite da quelle più grandi: essendo generalmente dedicate al trasporto regionale esse hanno spesso una funzione di *feeding* rispetto alle Toc più grandi specializzate nei servizi *intercity* ed interregionali. Il governo laburista, eletto recentemente, arriva dopo la conclusione del processo e preme per una maggiore attenzione alla qualità del servizio, per un regime tariffario trasparente, nonché per maggiori investimenti nell'infrastruttura e per la rivitalizzazione del settore merci.

Certamente il processo di concentrazione in atto tenderà a rafforzarsi alla scadenza dei primi *franchising* settennali, non senza qualche perplessità del governo laburista. Particolarmente critico è il governo nei confronti del gestore dell'infrastruttura, *Railtrack*, che ha già ottenuto profitti dell'ordine dei 350 milioni di sterline inglesi nel primo anno di gestione con le quotazioni in borsa.

Di fatto il governo ha chiesto al *Rail Regulator*, il garante del settore, di rafforzare la vigilanza sulle prescrizioni legislative che vincolano *Railtrack* a reinvestire una quota annuale dei propri profitti in opere di rinnovo. Ed è con l'intento di ripristinare una regolamentazione di ordine precrittivo che il *Rail Regulator* ha di recente emesso due direttive "*Regulatory Objectives for Railtrack*"

(gennaio 1997) e “*Regulatory objectives for Passenger Train and Station Operators*” (giugno 1997).

Nella prospettiva di breve-medio termine ci si può attendere che il governo laburista rafforzi gli strumenti di vigilanza e di controllo pubblico sul settore ferroviario, per evitare l’affermazione di posizioni dominanti e la formazione di extra-profitti da parte degli operatori privati che oggi governano il mercato.

Un primo effetto della privatizzazione è stato quello di convogliare nuovi investimenti di capitale, privato e non più pubblico, inizialmente garantito dai sussidi provenienti dal Direttore del *Franchising*, per il miglioramento del servizio passeggeri, con il rinnovo del parco rotabile e, non appena *Railtrack* rispetterà gli obblighi di legge, per la costruzione o il quadruplicamento di alcune linee, con l’incremento della capacità. L’ammontare dei sussidi governativi devoluti al Direttore del *Franchising* per l’assegnazione alle Toc, tiene conto dell’ammortamento anno per anno dei capitali nel corso del periodo del franchising. Esso è pari a 9.464,71 milioni di sterline, per il periodo 1996 - 2011.

4.2. *La gestione della infrastruttura.*

Dopo la privatizzazione, avvenuta con quotazione presso la Borsa di Londra nel 1996, *Railtrack*, gestore della infrastruttura ferroviaria inglese, sta assestando la propria attività nel nuovo contesto della organizzazione ferroviaria.

Il collocamento sul mercato delle azioni di *Railtrack* è stata una operazione di successo. Il valore delle azioni si è rivalutato in modo consistente e si è assestata e stabilizzata anche la composizione dell’azionariato. Al momento della quotazione la proprietà di *Railtrack* si è suddivisa tra 660 investitori istituzionali (che hanno acquistato il 52% delle azioni) e 645.000 investitori individuali (che hanno acquistato il 48% delle azioni). Nel giro dei mesi successivi alla quotazione in Borsa, il peso degli investitori istituzionali nell’azionariato è salito al 70%, formando un “nocciolo duro” di controllo sulla società.

La creazione di un monopolio privato nella proprietà e nella gestione della rete ferroviaria rappresenta uno dei punti più controversi della privatizzazione inglese. Per reagire a questa critica, sotto la sollecitazione del *Rail Regulator*¹⁶, *Railtrack* ha deciso di avviare un programma di investimenti di un miliardo di sterline all'anno per migliorare la qualità del servizio offerto alle aziende di trasporto ferroviario.

Il documento programmatico che si propone di orientare la modernizzazione della rete ferroviaria inglese (*"Investing in Britain's Railway"*) identifica interventi di potenziamento della infrastruttura per 10 miliardi di sterline nell'arco dei prossimi anni.

Il fatturato di *Railtrack*, pari a 4,5 miliardi di sterline anno, deriva per il 94% dai canoni di accesso alla infrastruttura, che rappresentano, per le Tocs, i due terzi sul totale dei costi operativi. Vale la pena di sottolineare che i canoni di accesso per il trasporto delle merci costituiscono elemento residuale nella determinazione del fatturato di *Railtrack* (sono all'incirca 100 milioni di sterline all'anno).

Questo dato è connesso non solo al ridotto volume del trasporto di merci per ferrovia in Gran Bretagna, ma anche alle condizioni di agevolazioni in base alle quali è disciplinato il pedaggio di accesso alla infrastruttura. Tali condizioni sono ora in fase di revisione, con l'obiettivo di individuare un valore a due stadi: uno per le tracce già definite, all'attuale livello di *pricing*, un altro per l'acquisto delle nuove capacità, ad un prezzo equivalente al costo marginale per il gestore della rete.

La regolamentazione del valore del canone di accesso alla rete è affidata al *Rail Regulator*. Nella architettura della privatizzazione, la determinazione del pedaggio alla infrastruttura è stato l'elemento fondamentale per "costruire" la redditività di *Railtrack*. Esso è stato concepito non soltanto per coprire i costi operativi della circolazione, ma anche per ripagare il valore degli ammortamenti.

¹⁶ John Swift, il *Rail Regulator* in una propria decisione del gennaio 1997, ha stimato in circa 700 milioni di sterline le mancata spese di investimento necessarie per sviluppare ed ammodernare l'infrastruttura ferroviaria sulla base delle necessità di qualità richieste dalle imprese ferroviarie.

A tale fine è stato fissato un valore delle immobilizzazioni tecniche pari alla capacità di generare reddito attraverso il meccanismo di determinazione del pedaggio. In tal modo, la rete ferroviaria inglese, che è equivalente in termini di estensione chilometrica alla infrastruttura italiana, è stata quotata ad un valore delle immobilizzazioni tecniche pari a circa 6.000 miliardi di lire¹⁷.

Nella sfera diretta della responsabilità imprenditoriale di *Railtrack* non rientrano solo le attività di gestione della circolazione. Essa garantisce, sia pure indirettamente, come vedremo in seguito, la manutenzione della rete, ed è il soggetto proprietario delle stazioni, le quali sono però affidate in *leasing* alle società di trasporto passeggeri, ad eccezione delle principali 14 stazioni per le quali sono previsti programmi di sviluppo affidati direttamente alla responsabilità imprenditoriale di *Railtrack*.

* * *

Già prima della privatizzazione di *Railtrack*, era stata avviata un'attività di razionalizzazione nella configurazione imprenditoriale del gestore della rete, con l'obiettivo di ridurre i costi di gestione del sistema e di porre le premesse per un successivo mutamento della stessa struttura proprietaria.

Questo mutamento aveva riguardato innanzitutto il settore della manutenzione, ordinaria e straordinaria, della infrastruttura. Al momento dell'avvio del processo, erano occupati, direttamente in *Railtrack*, 35.000 addetti che svolgevano questa attività. Una prima fase è consistita nel razionalizzare l'uso del fattore lavoro,

¹⁷ Per dare un termine di paragone con l'attuale situazione italiana, le immobilizzazioni tecniche della infrastruttura, che non sono separate ancora dall'insieme dei cespiti della Ferrovie dello Stato spa, esprimono un valore del capitale pari a circa 40.000 miliardi di lire, e le sole rate di ammortamento attuali della rete sono pari ad oltre 1.200 miliardi di lire. Con la realizzazione degli investimenti previsti, il valore dell'ammortamento della infrastruttura al 2000 dovrebbe essere pari a circa 2.100 miliardi di lire, più di un terzo rispetto al valore del capitale al quale è stata quotata sul mercato *Railtrack*. Da queste cifre si può comprendere l'anomalia della situazione italiana, alla quale occorre porre rimedio con una revisione del valore patrimoniale delle immobilizzazioni tecniche della infrastruttura.

riuscendo, alla fine degli anni ottanta, a raggiungere un numero di addetti alla manutenzione della rete pari a 28.000 unità.

I costi complessivi di questa attività erano pari al 1995 a 800 milioni di sterline, suddivisi in 600 milioni per la manutenzione ordinaria e 200 milioni per la manutenzione straordinaria. È stato a quel punto avviato il processo di privatizzazione, mediante la suddivisione del settore manutentivo della infrastruttura in 13 aziende, 6 per la manutenzione ordinaria e 7 per quella straordinaria.

L'incasso complessivo della privatizzazione è stato pari a 220 milioni di sterline. La formula adottata per consentire la privatizzazione è stata quella di assicurare alle imprese del settore contratti con *Railtrack* per un tempo definito, a condizioni di prezzo unitario della prestazione individuate mediante strumenti contrattuali. Il prezzo unitario della prestazione è stato definito con una formula di *price-cap*, che prevede un coefficiente di recupero della produttività fissato nel 3% annuo. Sono previste nei contratti formule incentivanti che responsabilizzano il fornitore di manutenzione rispetto alle *performance* di *Railtrack*.

I contratti sono stati stipulati in via esclusiva fino al 1998. Nel triennio successivo, dal 1999 al 2001, verrà progressivamente introdotta competizione per il mercato tra le società privatizzate e gli altri operatori. In vista della apertura del mercato alla concorrenza, è ora in corso un processo di concentrazione imprenditoriale. Le 13 società che inizialmente sono state collocate sul mercato si stanno aggregando attorno ai gruppi industriali maggiormente efficienti, per fronteggiare l'appuntamento con la concorrenza, che inizierà a partire dal 1999.